



## Lausunto

15.2.2024

VN/27452/2020  
VN/27452/2020-MMM-  
319

Oikeusministeriö

### Maa- ja metsätalousministeriön lausunto julkisuuslain ajantasaistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä

Lausuttavana olevassa mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi uusi julkisuuslaki, jolla pyritään saavuttamaan nykyistä selkeämpi ja toimivampi viranomaisten toiminnan julkisuutta sääntelevä yleislaki, joka edistää yhteiskunnan avoimuutta ja vastaa nyky-yhteiskunnan vaatimuksiin. Ehdotuksella muun muassa laajennettaisiin julkisuuslain soveltamisalaa julkisen hallintotehtävän hoitamisessa. Julkisten hallintotehtävien hoitamiseen liittyvä julkisuuslain soveltaminen tulisi maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan ratkaista tapauskohtaisesti ja julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhteisöjen ja säätiöiden osalta ratkaisu tietojensaannista tulisi tapahtua omistajaohjausta koskevan lainsäädännön kautta. Maa- ja metsätalousministeriö ei kannata soveltamisalan laajentamista jäljempänä tässä lausunnossa avattavin perusteluin.

Lisäksi mietinnössä ehdotetaan menettelysäännöksiä, joilla voitaisiin varmistaa henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen EU:n yleisen tietosuojasetuksen mahdollistamalla tavalla. Maa- ja metsätalousministeriö suhtautuu varauksin julkisten henkilötietojen luovuttamista koskevaan uuteen säännökseen, joka vaikuttaa nykyistä tulkinnanvaraisemmalta. Vaikka lähtökohteisesti on hyvä, että julkisia henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja voidaan helpommin luovuttaa, sisältyy henkilötietojen laajempaan luovuttamiseen myös riskejä. Tiettyjä henkilötietoja voidaan käyttää mm. petoksissa, identiteettivarkauksissa tai häirintään. Mietinnön perusteella on kaiken kaikkiaan vaikea arvioida, miten julkisia henkilötietoja jatkossa luovutetaan.

Ehdotuksella myös ajantasaistettaisiin ja osin muutettaisiin voimassa olevaan lakiin sisältyviä salassa pidettävän tiedon luovuttamista koskevia säännöksiä. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, ettei julkisuuslain tarkastelua voi tehdä siten, että avoimuutta lisätään tarkastelematta samanaikaisesti myös salassapitosäännösten riittävyttä. Nykyisessä turvallisuusympäristössä salassapitosäännösten systemaattinen tarkastelu tulee priorisoida säädösvalmistelussa, minkä vuoksi työryhmän ehdotukset ja toteuttamisvaihtoehdot olisi tullut tehdä turvallisuuspoliittisten näkökohtien tarkastelu huomioon ottaen.

#### Toteuttamisvaihtoehdot

##### *Lain soveltaminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen*

Mietinnön mukaan toteuttamisvaihtoehdona olisi vain nykytilan säilyttäminen eli se, että lakia sovellettaisiin jatkossakin julkisen tehtävän hoitamiseen vain siltä osin kuin kyse on julkisen vallan

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**

Maa- ja metsätalousministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

Hallituskatu 3 A  
Helsinki

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

0295 16001  
+358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

kirjaamo.mmm@gov.fi

PL 30  
00023 Valtioneuvosto

käytöstä. Mietinnön mukaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvät erityispiirteet voitaisiin huomioida erityislainsäädännössä. Säädösvalmistelussa lähtökohtana on yleislakien kunnioittaminen. Mietinnössä ehdotettu sääntelyn toteuttaminen tarkoittaisi, että kynnys erityislainsäädännön tekemiseen nousisi erittäin korkeaksi. Valmistelussa selvittämättä on jäänyt, mitä organisaatioita ja millä tavalla ehdotettu sääntely koskisi. Julkisia hallintotehtäviä koskeva nykytilan kuvaus olisi mahdollistanut myös sen vaihtoehdon, että olisi arvioitu, mihin organisaatioihin laajempi julkisuuslain soveltaminen on perusteltua. HE-luonnoksen liitteenä olisivat sitten voineet olla ne lakiehdotukset, joilla julkisuuslain soveltaminen olisi laajennettu koskemaan ao. organisaatioita koko julkisen hallintotehtävän hoitamisen osalta. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan asioissa julkisuuslain soveltamisalan laajentamista kaikkeen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen koskeva vaihtoehto koskee julkisoikeudellisia yhdistyksiä kuten paliskuntia, Paliskuntain yhdistystä, riistanhoitoyhdistyksiä ja kalatalousalueita sekä Maatalousyrittäjien eläkelaitosta (Mela), eikä ministeriö pidä kannattavana sitä, että näiden tehtävien hoitamiseen julkisuuslakia sovellettaisiin nykyistä laajemmin.

#### *Lain soveltaminen julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin*

Mietinnössä mainitaan yhtenä toteuttamisvaihtoehtona hankintalainsäädännöstä johdettu julkisoikeudellisen laitoksen määritelmä, joka olisi tarkoittanut, että julkisuuslakia olisi jatkossa sovellettu muun muassa niihin organisaatioihin, joiden saamien avustusten osuus on yli 50 % niiden toiminnan rahoituksesta. Mietinnössä mainitaan, että työryhmä ei kannattanut tätä muun muassa ns. järjestäytymisen vuoksi. Ministeriö katsoo, että kyseinen toteuttamisvaihtoehto ei ole kannatettava myöskään siitä syystä, että tällöin julkisuuslain sääntely ulotettaisiin yksityiseen toimintaan, ei siis hallintotoimintaan, jolla tulee aina olla jokin lakiperusta.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää tärkeänä, että julkisomisteisista yhtiöistä saadaan tietoa. Arviota ei kuitenkaan tule tehdä yksinomaan julkisuusperiaatteen näkökulmasta. Julkisomisteisia yhtiöitä koskevassa sääntelyssä tulisi ottaa huomioon myös omistajaohjauksen ja joissakin tapauksissa myös turvallisuuspoliittiset intressit. Mietinnössä mainitaan yhtenä toteuttamisvaihtoehtona, että omistajaohjauksesta vastaavat viranomaiset huolehtisivat siitä, että niillä on monipuoliset tiedot yhtiöistä, jotta ne voisivat tehostaa omaa tiedotustaan ja muuta viestintää määräysvallassaan olevien yhteisöjen tai säätiöiden toiminnasta. Ministeriö katsoo, että tässä yhteydessä mietinnössä olisi ollut tarpeen selvittää myös, olisiko julkisyhteisöjen omistajaohjaukseen koskevaan lainsäädäntöön mahdollista sisällyttää uusia säännöksiä, jotta yhtiöistä olisi vastedes paremmin saatavilla tietoa. Tietojensaantioikeuksia olisi mahdollista edistää velvoittavin säännöksin myös omistajaohjaukseen koskevaan lainsäädäntöön perustuvassa toteuttamisvaihtoehdossa.

#### Julkisuuslainsäädännön uudistamisen prioriteetit

Työryhmä on asetettu vuoden 2021 alkupuolella ja sen toimikausi päättyi lokakuussa 2023. Työryhmän tehtäviin ei kuulunut salassapitosäännösten systemaattinen tarkastelu, eikä sen toimeksiantoa tarkistettu toimikauden aikana. Asettamispäätöksestä on kuitenkin pääteltävissä, että tarkoituksena on tehdä julkisuuslain osittaisuudistus ja että salassapitosäännökset tarkastellaan erikseen myöhemmin. Nyt turvallisuuspoliittisen tilanteen muututtua voidaan todeta, että myös salassapitosäännösten systemaattinen tarkastelu työryhmässä olisi ollut ajankohtaista, kun lisäksi tiedossa on, etteivät salassapitoa koskevat säännökset ole kaikilta osin ajantasaisia. Nykyisessä hallitusohjelmassa ei ole mainintaa julkisuuslain ajantasaistamisesta lukuun ottamatta kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietojen julkisuutta. Sen sijaan hallitusohjelmassa on mainintoja, joilla on liityntä salassapitosäännöksiin. Ohjelman mukaan hallitus määrittelee ja tunnistaa yhteiskunnan kannalta kriittiset tietovarannot, -palvelut ja -järjestelmät ja varmistaa näiden toimintavarmuuden sekä turvallisuuden. Samoin ohjelmassa todetaan, että kriittisen infrastruktuurin tietojen avoin jakaminen arvioidaan uudelleen huomioiden kansallinen turvallisuus. Lisäksi voidaan mainita, että valtiovarainministeriön elokuussa 2023 asettama työryhmä laatii parhaillaan paikkatietoja koskevaa kansallista riskiarviota ja toimintamallia paikkatietojen käsittelyyn (VM111:00/2023). Edellä todettu huomioon ottaen maa- ja metsätalousministeriö katsoo, ettei julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen eli avoimuuden lisääminen ole perusteltua ilman, että samanaikaisesti tarkistetaan salassapitosääntelyä. Vaikka julkisuuslain tarkistamistarve on ilmeinen, tulisi joko systemaattisesti tarkistaa

salassapitosäännökset tai vaihtoehtoisesti tehdä julkisuuslain kokonaisuudistus siten, että se kattaa myös salassapitosäännösten tarkistamisen.

Mietinnössä todetaan: ”Suomen turvallisuusympäristöön on kohdistunut viime aikoina perustavanlaatuisia muutoksia, jonka vuoksi erilaisia turvallisuusvaikutuksia koskevaa arviointia on syytä täydentää mietinnöstä saatavan palautteen perusteella.” Kyseisessä yhteydessä mainitaan Ajankoh-taisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:18). Ministeriö arvioi, että työryhmämietinnössä turvallisuusnäkökohtia olisi pitänyt tarkastella jo siinä vaiheessa, kun on pohdittu toteuttamisvaihtoehtoja. Esimerkiksi julkisten henkilötietojen luovuttamista koskevaa sääntelyä on tarkoitus helpottaa, mutta toteuttamisvaihtoehtoa mietittäessä ei ole arvioitu, onko muuttuneessa turvallisuusympäristössä syytä helpottaa esimerkiksi kansalaisten yhteystietojen luovuttamista. Ei ole riittävää, että vain vaikutusarviointeja täydennetään lausuntokierroksen johdosta. Ministeriö katsoo, että turvallisuusnäkökohdat edellyttävät laajempaa lakiluonnoksen kokonaistarkastelua ja esimerkiksi sisäministeriö ja puolustusministeriö olisivat asiantuntevia tahoja tarkastelemaan turvallisuuskysymyksiä.

### Perustelujen informatiivisuus

Hallituksen esitysten perustelujen tulisi olla tiiviit, mutta samalla niiden tulisi antaa eduskunnan päätöksenteon, lain tulkinnan ja soveltamisen sekä yhteiskunnallisen keskustelun ja tutkimuksen kannalta riittävät tiedot. Näitä osin vaatimusten ei voida katsoa mietinnössä täyttyvän julkisten henkilötietojen luovuttamiseen ja julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen liittyvien ehdotusten osalta.

#### *Julkisten henkilötietojen luovuttaminen ja perustelujen informatiivisuus*

Työryhmän toimeksiannon mukaan työryhmän tuli mahdollisuuksien mukaan selkeyttää viranomaisten asiakirjojen julkisuuden ja henkilötietojen suojan (julkiset henkilötiedot) välistä suhdetta. Voimassa oleva laki on tältä osin osoittautunut vaikeaselkoiseksi, mikä näkyy oikeustapausten ja laillisuusvalvojen ratkaisujen määrässä. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan julkisten henkilötietojen luovutusten sääntely ei ehdotuksen myötä selkeydy. Perustelujen 4.1 luvusta ei käy ilmi, millä tavoin julkisten henkilötietojen luovuttamisen käytäntöä ollaan muuttamassa. HE-luonnoksen keskeisissä ehdotuksissa olisi selvyden vuoksi voitu todeta, että julkisten henkilötietojen luovuttamista helpotetaan ja rajataan samalla viranomaisten mahdollisuutta pyytää tietopyyntöihin tarkempia perusteluja.

Maa- ja metsätalousministeriö ei kannata ehdotettua julkisten henkilötietojen luovutusta koskevaa sääntelyä sen tulkinnanvaraisuuden vuoksi ja koska lailla ei suoraan rajoiteta sellaisten henkilötietojen luovuttamista, joiden luovuttamiseen liittyy riskejä. Vaikka sääntelyn tarkoitus, helpottaa julkisten asiakirjojen saatavuutta, on sinänsä kannatettava, on siinä samalla jätetty huomioon ottamatta se, että eräiden henkilötietojen luovuttamiseen liittyy riskejä ja että ehdotettu sääntely käytännössä estää henkilöiden oikeuden vaikuttaa kyseisten tietojen luovuttamiseen. Ahvenanmaan julkisuuslaki on hiljattain uudistettu (Offentlighetslag (2021:79) för Åland). Lain esitöissä todetaan, että riskejä voi sisältyä muun muassa seuraaviin henkilötietoihin: henkilötunnus, puhelinnumero, sähköpostiosoite, tilinumero tai tieto perheenjäsenistä (Ålands landskapsregering, Lagförslag nr 8/2020-2021, s. 108). Maa- ja metsätalousministeriö toteaa lisäksi, että riskejä voi liittyä myös kotiosoitteen luovuttamiseen. Maa- ja metsätalousministeriö ei pidä asianmukaisena sääntelynä sitä, ettei rekisteröity pysty itse arvioimaan ja vaikuttamaan siihen, miten hänen henkilötunnuksensa, syntymäaikansa, kotiosoitteensa, puhelinnumeronsa, sähköpostiosoitteensa tai tilinumeronsa luovutetaan. Kotiosoitteen luovuttamisen osalta riskejä on nähty lähinnä silloin, kun kyse on virkamiehstä tai merkittävässä asemassa olevasta henkilöstä, mutta muutkin henkilöt voivat haluta suojata esimerkiksi yhteystietonsa ja suojautua siten mahdollisilta väärinkäytöksiltä tai häirinnältä. Esimerkiksi poliisi suosittelee verkkosivuillaan varovaisuutta henkilöille heidän omien henkilötietojensa luovuttamiseen (<https://poliisi.fi/petosrikokset>). Ns. turvakielto on kuitenkin luonteeltaan jo poikkeuksellinen turvaamistoimi. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että julkisten henkilötietojen luovuttamisen riskeihin on syytä kiinnittää huomiota, mutta toteaa, ettei HE-luonnoksen perusteella ole mahdollista päätellä sitä, miten viranomaiset arvioisivat jatkossa riskien olemassaoloa.

### *Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen ja perustelujen informatiivisuus*

Työryhmän toimeksiantoon kuului tarkastella julkisuuslain soveltamisalan laajentamista kaikkeen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen samoin kuin julkisomisteisiin yhtiöihin. Julkisia hallintotehtäviä koskevan tarkastelun taustalla ovat perustuslakivaliokunnan kannanotot siitä, että asiaa tulisi selvittää. Lain soveltamisalan laajentaminen julkisomisteisiin yhtiöihin taas perustui pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan.

Maa- ja metsätalousministeriö ei kannata julkisuuslain soveltamisalan laajentamista esityksen taustaselvitysten olleessa puutteelliset. Yleisperusteluista ei saa käsitystä, missä julkisia hallintotehtäviä hoitavissa organisaatioissa sovellettaisiin jatkossa laajemmin julkisuuslakia ja mille organisaatioille lain soveltaminen tulisi uutena tehtävänä. HE-luonnokseen on valittu vain yksittäisiä esimerkkejä julkisten hallintotehtävien hoitajista. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin ei ole mahdollista ilman, että on ensin huolellisesti arvioitu salassapitosäännösten riittävyys.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa näkemyksensä, että julkisuuslain soveltaminen julkista hallintotehtävää hoitaviin tulisi ratkaista tapauskohtaisesti. Yleisön tietojensaantioikeudet julkisomisteisista yhtiöistä ovat ratkaistavissa omistajaohjaukseltaan lakeihin sisällytettävien säännöksiin, mutta HE-luonnoksen toteuttamisvaihtoehtotarkastelut ovat jääneet näiltä osin puutteellisiksi.

Tässä säädösvalmistelussa on maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan esitetty soveltamisalan laajentamista tarkastelematta ensin julkisuuslain systematiikkaan paremmin soveltuvia vaihtoehtoja. Lähtökohtaisesti ajatusta siitä, että julkisuuslakia sovellettaisiin yksityisiin, vaikka kyseessä ei edes ole julkinen hallintotehtävä, voidaan pitää erikoisena. Julkisuuslaki on hallinnon yleislaki eikä sitä ole tarkoitettukaan sovellettavaksi muuhun kuin hallintotoimintaan. Toimeksiantosääntelyn tai julkista hallintotehtävää koskevan sääntelyn mahdollinen soveltuminen ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että julkisuuslakisääntely ulotettaisiin tavaroiden tai palveluiden myyntiin. Esimerkiksi ns. SGEI-velvoite (yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu, engl. service of general economic interest) saattaa olla katsottavissa toimeksiannon hoitamiseksi. Ministeriö arvioi, että riittävänä voitaisiin pitää, että SGEI-velvoitetta koskevat asiakirjat ovat saatavilla asianomaisen tehtävän antaneen julkisyhteisön kautta. Sen sijaan SGEI-velvoitetta toteuttavaan tahoon julkisuus-sääntelyn ei ole tarpeen ulottua.

Soveltamisalan laajentamista julkisomisteisiin yhtiöihin tehokkaampana tapana toteuttaa julkisuusperiaatetta maa- ja metsätalousministeriö pitää tietojen saatavuuden järjestämistä omistajaohjauksen kautta. Tällä ei tarkoiteta yhtiöjärjestyksiin liittyviä suosituksia, vaan velvoittavaa lainsäädäntöä.

Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että nykyisen hallitusohjelman mukaan yritysten hallinnollista taakkaa on tarkoitus keventää. Julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevat ehdotukset, siltä osin kuin ne kohdistuvat yrityksiin, näyttäisivät siten olevan ristiriidassa hallitusohjelman tavoitteiden kanssa.

### Kysymykset vaikutusten arvioinnista

#### *Soveltamisalan laajentamista koskevat ehdotukset*

Maa- ja metsätalousministeriö näkee perusongelmana HE-luonnoksessa sen, ettei se sisällä kuvausta julkisten hallintotehtävien hoitamisesta eri hallinnonaloilla. Kun valmisteluaineistosta ei saa tietoa niistä tahoista, joihin julkisuuslain soveltaminen laajenisi, on vaikutusarviointia pidettävä puutteellisena. Esityksestä ei välity selkeää kuvaa niistäkään organisaatioista, jotka tulisivat julkisuuslain soveltamisalaan sillä perusteella, että ne ovat julkisyhteisöjen määräysvallassa olevia yhteisöjä.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla julkisoikeudellisia yhdistyksiä ovat esimerkiksi paliskunnat, Paliskuntain yhdistys, riistanhoitoyhdistykset ja kalatalousalueet. Julkisoikeudelliset yhdistykset ovat lailla perustettuja ja niiden lakisääteisten tehtävien voidaan katsoa olevan julkisia hallintotehtäviä. Todettakoon, että julkisoikeudellisia yhdistyksiä on ollut jo pidempään, kun taas julkisen hallintotehtävän käsite on verrattain uusi. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan julkisoikeudellisille yhdistyksille on tyypillistä, että tehtäviä hoidetaan ns. maallikkovoimin eli ilman juristeja. Näillä yhdistyksillä ei myöskään ole käytössään sellaisia taloudellisia resursseja, että ne pystyisivät hankkimaan oikeudellisia palveluja julkisuusasioiden hoitoon. Lisäksi käytännössä on ollut havaittavissa, että tietojen pyytäjät ovat ”ammattimaistuneet”, ovat tietoisia oikeuksistaan ja pyyntöjen kohteena on hyvin laajojakin tietoaineistoja, mikä aiheuttaa lisäpainetta muun muassa määräaikojen hallinnan ja ratkaisujen perustelemisen osalta. Kun julkisuuslaki on osoittautunut viranomaisissakin hankalaksi soveltaa, on todennäköistä, että soveltaminen on vielä vaikeampaa edellä mainitun kaltaisissa organisaatioissa. Tällöin pitäisi osata tunnistaa, mitkä tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä ja mitkä taas yksityistä toimintaa. Julkisten hallintotehtävien hoitamiseen liittyvien tietojen osalta taas pitäisi pystyä tunnistamaan, mitkä tiedot ovat salassa pidettäviä. Asialla on erityistä merkitystä, koska yhdistysten julkisiin hallintotehtäviin ei pääsääntöisesti liity julkisen vallan käyttöä eli ne eivät pääsääntöisesti nykyisin sovelta julkisuuslakia. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo näin ollen, ettei lain soveltamisalan laajentamisen vaikutuksia näiden organisaatioiden osalta voida pitää vähäisinä.

Esimerkiksi Maatalousyrittäjien eläkelaitos (Mela) on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos ja se soveltaa julkisuuslakia nykyisin julkisen vallan käyttöä sisältävissä tehtävissään. Ministeriö toteaa, että esim. Melan, ETK:n ja eläkeasioita hoitavien yksityisten organisaatioiden osalta lain soveltaminen tulisi määräytyä samoin perustein kuin nykyisinkin eli rajoittua vain julkisen vallan käyttöön. Melan saama budjettirahoitus on jo nykyisin selvitettävissä valtion talousarviosta. Sen sijaan perusteltuna voidaan pitää, että KEVA kuuluu julkisuuslain soveltamisalaan, koska sen osalta sekä vakuutetut että vakuuttajat edustavat julkista sektoria.

Yleisperustelujen 4.2.1.1 luvussa todetaan: ”On myös mahdollista, että julkisuuslain soveltamisesta seuraavan hallinnollisen taakan aiheuttamia kustannuksia voisi kumuloitua palvelujen tai tuotteiden hintoihin niitä korottaen”. Ministeriö pitää todennäköisenä, että julkisuuslain soveltamiseen liittyvästä uudesta hallinnollisesta työstä syntyvät kustannukset siirtyisivät in house –yhtiöiden palveluiden hintoihin. Samassa yleisperustelujen luvussa todetaan myös: ”Lisäksi on arvioitu, että julkisuuslain soveltaminen voisi muutoin haitata yhtiöiden mahdollisuutta liiketoimintaan esimerkiksi vaikuttamalla niiden houkuttelevuuteen sopimuskumppanina.” Voidaan pitää jopa selvänä, että julkisuuslain soveltaminen vaikuttaa yhtiöiden houkuttelevuuteen sopimuskumppanina.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017 on valtioneuvoston periaatepäätös, joka yhtenäistää varautumisen kansallisia periaatteita ja ohjaa hallinnonalojen varautumista. Maa- ja metsätalousministeriöllä on omat tehtävänsä kyseiseen periaatepäätökseen liittyen. Asialla on liityntä julkisuus-sääntelyyn ja maa- ja metsätalousministeriö pitääkin jo edellä kohdassa ”Julkisuuslainsäädännön uudistamisen prioriteetit” todetuvin tavoin kiireellisempänä uudistaa salassapitosäännöksiä kuin lisätä tietojen avoimuutta.

## Muut mietinnön ehdotukset

Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei ehdotusten valmistelussa ole arvioitu turvallisuuspoliittisia näkökohtia, jotka kuitenkin ministeriön näkemyksen mukaan nykyisessä turvallisuusympäristössä tulisi asettaa etusijalle, kun harkitaan kansalaisten yhteystietojen saatavuuden helpottamista viranomaisilta. Ministeriö toistaa vielä, ettei salassapitosäännösten tarkastelu tule lykätä myöhemmäksi tulevaisuuteen. On tärkeää, että julkisuuslain uudistaminen tehdään siten, että ehdotuksia mietittäessä arvioidaan myös turvallisuusnäkökohdat.

## Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

*Tietopyynnön perustelevinen julkisia henkilötietoja luovutettaessa*

Lakiluonnoksen 15 §:ssä säädettäisiin tiedon pyytämisestä julkisia henkilötietoja sisältävästä asiakirjasta. Säännöksen tarkoituksena on helpottaa julkisten henkilötietojen luovuttamista. Yleensä hallintoasioissa hallinnon asiakas esittää vaatimuksensa perusteineen. Julkisuuslaissa on tästä poikkeavaa sääntelyä, eikä tietopyynnön tekijän tarvitse lähtökohtaisesti kertoa henkilöllisyyttään tai tietojen käyttötarkoitusta. Julkisten henkilötietojen luovuttamiseen henkilörekisteristä on kuitenkin liittynyt tähän saakka tietosuojaan liittyviä rajoitteita. Tietopyyntö on pitänyt perustella, jotta viranomaisesta pystyy arviomaan, täyttyvätkö luovutuksen edellytykset. Ehdotettu uusi sääntely perustuu sille lähtökohdalle, että viranomaisella voisi vain kahdella eri perusteella pyytää tietoja käyttötarkoituksesta ja muita sellaisia tietoja, joita se tarvitsee arvioidakseen, onko tietojen pyytäjällä oikeus käsitellä henkilötietoja. Ensimmäinen näistä on se, että henkilötietojen käsittelyyn liittyy riskejä ottaen huomioon tietojen luonne, määrä ja niiden merkitys yksityiselämän kannalta. Toinen on se, että pyynnön perusteella syntyy perusteltu epäily siitä, että annettavia tietoja on tarkoitus käsitellä ilman henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaista laillista perustetta. Lisäksi ehdotetaan, ettei henkilötietoa saa luovuttaa, jos on ilmeistä, ettei pyytäjällä ole oikeutta käsitellä tietoja henkilötietojen suojaa koskevien säännösten perusteella. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että lain soveltajalle tällainen sääntely on hankalaa, koska lähtökohtaisesti tietopyynnön perustelua ei saa pyytää, joten kuinka arvioidaan se, onko annettavien tietojen käsittely tietosuojasäännösten mukaista vai ei, jos tietopyynnöstä ei selviä tekijän henkilöllisyys ja tietojen käyttötarkoitus. Jos viranomaisesta taas tulee kieltäytyä julkisten henkilötietojen luovuttamisesta, jos on ilmeistä, ettei pyytäjällä ole oikeutta käsitellä henkilötietoja, on pykälässä asetettu hyvin korkea kynnyksen lisäselvitysten pyytämiseen. Maa- ja metsätalousministeriö kritisoi sääntelyä sen vuoksi, että jos viranomaisesta pitää pystyä arvioimaan henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta, tulee viranomaisella myös olla käytössään tarvittavat tiedot tietopyynnön tekijältä sen arvioimiseksi. Jos halutaan, että julkisia henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja luovutetaan ilman etukäteiselvityksiä, säännös tulisi kirjoittaa siten, että sitä on mahdollista myös käytännössä soveltaa.

Lakiluonnoksen 15 §:n 3 momentin mukaan henkilötietojen käsittelyyn markkinointia, mielipide- tai markkinatutkimusta varten tarvitaan rekisteröidyn suostumus, ellei muualla toisin säädetä. Tältä osin maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota siihen, että muihin käyttötarkoituksiin esimerkiksi henkilön yhteystietoja voidaan luovuttaa ilman, että tällä on mahdollisuutta vaikuttaa siihen. Ehdotetun sääntelyn pohjalta jää epäselväksi, miksi edes on tarpeen luovuttaa vaikkapa henkilön puhelinnumero ja sähköpostiosoite ilman rajoituksia. Kyseisten tietojen saatavuuden helpottamista ei voi perustella ainakaan sillä, että ne olisivat välttämättömiä tai tarpeen sen arvioimiseksi, miten viranomaisella on käytännössä käytetty julkista valtaa tai julkisia varoja.

*Julkisten henkilötietojen luovuttaminen ja virkamiesten yhteystiedot*

HE-luonnoksen 15 §:ssä säädettäisiin julkisten henkilötietojen luovuttamisesta. Säännöksestä ei kuitenkaan käy ilmi se, että tarkoituksena on soveltaa virkamiesten tietoihin muitakin säännöksiä. HE-luonnoksen 6 §:n perusteluissa todetaan sisäistä työskentelyä varten laadituista asiakirjoista muun muassa: ”Tällaisia asiakirjoja voi liittyä myös esimerkiksi henkilöstö- ja taloushallinnon sisäiseen työskentelyyn ja ne voivat sisältää esimerkiksi henkilöstöhallinnon tarpeisiin kerättyjä tietoja viranomaisessa työskentelevien henkilökohtaisista osoitteista, pankkitiliyhteyksistä ja muista niihin verrattavista tiedoista. Osana viranomaisen asiakirjaa kyseiset tiedot kuitenkin voisivat tulla lain soveltamisalaan.” Mietinnössä tarkoitettaneen, että esimerkiksi ns. Kieku-järjestelmässä olevat virkamiesten kotiosoitteet ja tilinumerot ovat sisäisen työskentelyn asiakirjoja, mutta taas työhaemuksissa ilmoitetut hakijoiden yhteystiedot olisivat saatavilla lakiluonnoksen 15 §:n mukaisesti. Ehdotettu sääntelyä voidaan tältä osin pitää vaikeaselkoisena ja selkeämpää olisi säätää, ettei virkamiesten yksityisiä yhteys- ja pankkitietoja luovuteta sivullisille, ellei siihen ole painavaa syytä. Mainituilla virkamiehen yksityisillä tiedoilla ei myöskään ole liityntää julkisten varojen käyttöön tai julkisen vallan käyttöön.

*Julkisten henkilötietojen luovuttaminen ja ympäristötietodirektiivi*

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa vielä, ettei julkisten henkilötietojen luovuttamista koskevan 15 §:n perusteluissa arvioida ehdotettua menettelytapasäännöstä suhteessa ympäristötietojen saatavuutta koskevaan direktiiviin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta, jäljempänä ympäristötietodirektiivi). Ympäristötietodirektiivin tarkoituksena on edistää ympäristötietojen saatavuutta. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa on ns. punnintasäännös, jonka mukaan epäämisperusteita on tulkittava suppeasti, ottaen kussakin yksittäistapauksessa huomioon ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu verrattava epäämisellä saavutettaviin etuihin. Tämä ympäristötietodirektiivin punnintasäännös mainitaan vain luonnoksen 33 §:n 3 momentin perusteluissa. Kyseinen säännös koskee salassa pidettävien tietojen antamista eräissä tilanteissa. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että punnintasäännös liittyy myös julkisten henkilötietojen luovuttamiseen; aikanaan metsävaratietojen luovuttamiseen liittyen komissio ei pitänyt ympäristötietodirektiivin mukaisena menettelyä, jossa julkisia ympäristötietoja koskevat tietopyynnöt piti perustella sen vuoksi, että ympäristötiedot olivat samanaikaisesti henkilötietoja. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että vaikka luonnoksen 15 §:ssä helpotetaan julkisten henkilötietojen luovuttamista, saattavat menettelysäännökset kuitenkin olla ristiriidassa ympäristötietodirektiivin kanssa. Samanaikaisesti on kuitenkin todettava, että myös ympäristötiedoilla voi olla merkitystä esimerkiksi kansallisen turvallisuuden kanssa ja ympäristötietodirektiivi sallii kansalliseen turvallisuuteen liittyvät salassapitoperusteet. Kuten edellä on jo muissa asiayhteyksissä todettu, maa- ja metsätalousministeriö pitää ensisijaisena, että salassapitosäännökset tarkistetaan.

Lakiluonnoksen 33 §:n 4 momentin säännös on uusi. Se mahdollistaisi salassa pidettävän tiedon luovuttamisen yksittäistapauksissa tietyin edellytyksin. Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota siihen, että on hallintoasioita, joita hoitaa useampi viranomainen tai julkista hallintotehtävää hoitava taho, jolloin voi olla epäselvää, mikä niistä päättää asiasta, vai tarvitaanko esimerkiksi kahden tahon yhteinen päätös.

Kansliapäällikkö

Pekka Pesonen

Hallitusneuvos

Terhi Sunnari

Jakelu

OM Oikeusministeriö

**VN/27452/2020-MMM-319**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: